

RELAZIONE SULLA FINANZA LOCALE IN TOSCANA - SINTESI

Relativamente al controllo-monitoraggio sul rendiconto 2012, la Sezione Toscana ha concluso la *prima fase* del procedimento di controllo con l'accertamento di 217 gravi irregolarità contabili relativamente a 103 enti locali sul totale dei 297 comuni e province della Regione.

Circa un terzo degli enti toscani è stato, pertanto, oggetto di una deliberazione di grave irregolarità contabile; circa un quinto di essi (58 enti) ha ricevuto più di una pronuncia specifica.

Le principali gravi irregolarità contabili rilevate dalla Sezione hanno riguardato: la presenza di un disavanzo di amministrazione formale o sostanziale; la presenza di un disavanzo corrente superiore al 2 per cento delle entrate correnti; le difficoltà di cassa; la vetustà residui; il mancato accantonamento fondo svalutazione crediti e specifiche criticità relative all'indebitamento.

Con particolare riguardo alle problematiche connesse con la gestione dei residui, preme evidenziare che la Sezione, con i propri controlli, ha da anni orientato gli enti verso un'accurata disamina delle relative poste attive e verso il conseguente riaccertamento dei crediti di difficile esigibilità e riscossione. Tale orientamento ha trovato consolidata espressione nella giurisprudenza della Sezione, che ha valutato come "grave irregolarità" la presenza di una quota di residui attivi vetusti superiore al 18 per cento del totale. Appare di tutta evidenza come tale insistenza abbia creato condizioni positive per gli enti toscani che, alla data del 1° gennaio 2015, sono posti di fronte all'obbligo di riaccertamento straordinario dei residui attivi, quale atto fondamentale del processo di armonizzazione contabile.

Inoltre, con riferimento alla materia dell'indebitamento degli enti, quest'ultima sarà, nei prossimi anni, di particolare rilievo per il suo incardinamento costituzionale e per i divieti connessi. La Sezione ha emesso, con riferimento al controllo-monitoraggio sul rendiconto 2012, 18 pronunce per grave irregolarità relative al superamento del limite previsto all'art. 204 del Tuel (spesa per interessi sui prestiti superiore all'8 per cento del complesso delle entrate correnti). Altre 5 gravi irregolarità hanno riguardato il superamento dei parametri di deficitarietà stabiliti dal Ministero dell'interno, relativi allo stock di debito. Sette ulteriori gravi irregolarità sono state individuate sulla base di un indicatore stabilito dalla Sezione in materia di sostenibilità dell'indebitamento, considerando la spesa complessiva per il servizio del debito.

La *seconda fase* del procedimento di controllo, una volta concluso l'accertamento e la dichiarazione delle gravi irregolarità di bilancio (le cui deliberazioni sono state trasmesse agli organi rappresentativi degli enti), ha avuto ad oggetto l'analisi delle misure correttive, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3 del Tuel, il quale prevede l'adozione di apposite misure correttive da parte degli enti destinatari di pronuncia e la comunicazione delle stesse alla competente sezione regionale di controllo. I provvedimenti trasmessi dagli enti sono oggetto di valutazione da parte della Sezione che deve espletare l'attività di controllo entro trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, ovvero la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è *preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*.

La Corte costituzionale ha ripetutamente analizzato e consolidato tali dispositivi che, come recita la sentenza n. 40/2014, "hanno assunto progressivamente carattere cogente nei confronti dei destinatari [...] proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente le funzioni di coordinamento dello Stato finalizzate al rispetto degli obblighi comunitari".

La Corte costituzionale ha in sostanza rafforzato, in un contesto di rilievo costituzionale, l'azione di controllo ai sensi della l. n. 266/2005 e del d.l. n. 174/2012, evolvendo verso un concetto più largo di controllo collaborativo o, meglio, ausiliario, che si traduce anche, nell'interesse degli enti controllati, in misure definite dalla Corte costituzionale "interdittive", le quali «non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono

strumentali al rispetto degli obblighi "che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e di indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti" (sentenza n. 40/2014).

Tali citazioni della giurisprudenza costituzionale valgono a rammentare agli enti l'estrema responsabilità che compete ai loro organi rappresentativi nel deliberare le misure correttive, che essi hanno l'obbligo di attuare per rimuovere le gravi irregolarità riscontrate, comunicandole alla Sezione per le sue valutazioni.

In questo contesto, va segnalato il non sufficiente livello di consapevolezza che la Sezione ha riscontrato con riguardo all'insieme delle amministrazioni locali. I documenti di trasmissione delle misure correttive non sono quasi mai accompagnati da una relazione illustrativa. Talvolta i documenti espongono l'assolvimento di adempimenti "routinari" e sono redatti senza la necessaria attenzione alle problematiche sottostanti. Inoltre, è diffusa la tendenza, ai fini del riequilibrio di bilancio, a impiegare risorse finanziarie provenienti da alienazioni immobiliari e altre entrate straordinarie, peraltro di difficile realizzazione nel contesto di mercato attuale, risorse, quest'ultime, sempre più strettamente vincolate a spese in conto capitale.

Le gravi criticità riscontrate trovano espressione, nella generalità dei casi esaminati, negli esiti della seconda fase del controllo-monitoraggio. Invero, l'analisi delle misure correttive inviate dagli enti ha condotto la Sezione a deliberare solo cinque "idoneità" delle misure adottate sul totale delle 200 misure esaminate.

È vero che le 126 deliberazioni di "presa d'atto" delle misure adottate significano, nella maggior parte dei casi, che l'amministrazione ha adempiuto all'obbligo di eliminare la grave irregolarità riscontrata, ma, essendo quest'ultima riferita ad un bilancio già chiuso, lo ha fatto negli esercizi successivi, e la Sezione si è riservata di verificarne l'avvenuta applicazione.

La Sezione ha valutato "inidonee" soltanto 8 misure correttive.

Tuttavia, il fenomeno più preoccupante è che ben 60 profili di grave irregolarità sono rimasti senza risposta da parte degli enti, costringendo la Sezione a deliberare 60 inottemperanze relative a 30 enti territoriali. La mancata elaborazione di misure correttive è un comportamento che va censurato.

A tal fine, il presidente della Sezione di controllo, su iniziativa deliberata in sede collegiale, ha prospettato, nei termini che seguono, precisi impegni a carico dei sindaci e dei presidenti delle assemblee degli enti inottemperanti: «corre l'obbligo di segnalare, anzitutto, che la mancata adozione e trasmissione, da parte del Comune, di tali provvedimenti costituisce inadempimento degli obblighi relativi all'adozione delle misure idonee a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In secondo luogo, preme rilevare come tale inadempimento rappresenti un elemento di grave preoccupazione nell'ambito della "vigilanza" che la Corte dei conti è tenuta, per legge, ad esercitare sull'adozione delle misure necessarie a rimediare le gravi irregolarità segnalate con la menzionata pronuncia di accertamento. La Sezione richiama, pertanto, il Comune all'esigenza di porre in essere le iniziative necessarie a ricondurre la propria gestione entro i limiti della corretta ed efficiente gestione finanziaria, nonché a valutare – nei suoi organi di governo – le misure correttive richieste dalla Corte nella citata deliberazione. La Sezione auspica, altresì, che il Comune sviluppi la propria azione nel rispetto che compete alla Corte dei conti in relazione alle discipline normative – recentemente introdotte per finalità connesse al conseguimento di obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei – che comportano l'instaurazione di rapporti di reciproca collaborazione fra gli enti locali e le Sezioni di controllo della Corte. Si auspica, pertanto, che una più proficua collaborazione possa instaurarsi fra codesto Ente e questa Sezione nell'occasione dell'esame dei rendiconti relativi alla gestione finanziaria 2013».

Nell'ambito delle misure correttive appena descritte, è stata disposta, per il 2012, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, Tuel, la preclusione dei programmi di spesa per i comuni di Crespina e Capraia Isola. Tale preclusione di spesa era stata effettuata anche in sede di rendiconto 2011, primo anno di attuazione del nuovo dispositivo di cui al citato art. 148-bis

Tuel, per nove comuni (Cutigliano, Giuncugnano, Montecarlo, Villafranca in Lunigiana, San Romano in Garfagnana, Barberino di Mugello, Roccastrada, Prato e Viareggio).

Il controllo-monitoraggio sul rendiconto 2013 sarà attuato dalla Sezione con attenzione ulteriormente rafforzata, quando necessario, da opportune integrazioni istruttorie. Procedure rafforzate, con gli strumenti previsti dalla l. n. 20/1994 e dalla l. n. 131/2003, sono state realizzate proprio in occasione del monitoraggio sul rendiconto 2012 e, in particolare, nel caso dell'indagine di cui alla deliberazione 166/2014, "Ricognizione dei rapporti finanziari tra i comuni delle province di Lucca, Massa Carrara e Pistoia e il gestore unico del servizio idrico integrato: riflessi sugli equilibri di bilancio". Si è trattato, in tale circostanza, dell'applicazione dell'art. 148-bis, comma 2, Tuel (introdotto dal d.l. n. 174/2012), laddove prescrive che "ai fini della verifica prevista dal comma 1, le Sezioni regionali di controllo della Corte accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

Affinché il processo di controllo esterno intrinseco all'azione di coordinamento della finanza pubblica sia esplicato con tutti gli strumenti a disposizione, la Sezione intende avvalersi della facoltà prevista dall'art. 148, commi 2 e 3, Tuel in ordine alla possibilità di attivare, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, verifiche ispettive sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile.

La Sezione sottopone all'attenzione degli organi rappresentativi il fatto che si stia creando una giurisprudenza sempre più consolidata in tema di finanza pubblica locale, anche nel caso di adesione ai piani di riequilibrio pluriennale di cui agli artt. 243-ter e 243-quater Tuel, introdotti dal d.l. n. 174/2012. Come appare dalla rassegna compiuta nell'appendice al capitolo I, le procedure hanno riguardato i comuni di Porto Azzurro, Fiesole, Pescia, Buonconvento; un'altra procedura è stata avviata dal Comune di Cutigliano.

Con la relazione in oggetto, la Sezione, inoltre, ha inteso attuare, in occasione di un profondo mutamento dell'ordinamento contabile, ivi compreso quello previsto con l'armonizzazione, una rassegna dell'attività di controllo svolta dall'entrata in vigore della l. n. 266/2005.

Considerando complessivamente i rendiconti riferiti agli esercizi dal 2005 al 2012 degli enti locali toscani, le pronunce specifiche adottate dalla Sezione hanno riguardato ben 561 enti, con un picco di 132 deliberazioni nel controllo monitoraggio sul rendiconto 2010.

Con riferimento ai profili di grave irregolarità accertati dalla Sezione, quelli relativi al solo profilo del risultato di amministrazione, nell'ambito dei rendiconti riferiti agli esercizi 2005-2012, sono pari a 647.

La Sezione ritiene, pertanto, di dover segnalare agli organi rappresentativi degli enti la frequenza e la ripetizione delle gravi irregolarità, anche solo in termini quantitativi, come uno dei parametri di criticità da approfondire con la massima accuratezza. Nel corso dell'attività di controllo sui rendiconti dei 297 enti toscani dal 2005 al 2012, infatti, solo due enti hanno ricevuto pronunce con riguardo a tutti gli otto esercizi (Marciana e Porto Azzurro); 3 enti hanno ricevuto pronunce in sette degli otto esercizi (Siena, Fivizzano, Villafranca in Lunigiana); otto amministrazioni sono state "pronunciate" in sei esercizi su otto (Viareggio, Campi Bisenzio, Buonconvento, Bagnone, Monteverdi Marittimo, Mulazzo, Rio nell'Elba, Villa Basilica); 17 enti sono state oggetto di deliberazioni in cinque casi su otto bilanci (Grosseto, Campiglia marittima, Massarosa, Serravezza, Barberino di Mugello, Borgo a Mozzano, Calenzano, Capannori, Cascina, Fiesole, Piombino, Pontremoli, Campo nell'Elba, Cutigliano, Fossdinovo, Marciano della Chiana, San Romano in Garfagnana).

Nel corso degli anni, l'evoluzione della normativa, l'affinamento della giurisprudenza e delle tecniche di controllo hanno contribuito a individuare un numero maggiore di profili di grave irregolarità.

Tale ultima considerazione vale come premessa metodologica per leggere l'evoluzione temporale del numero di enti che sono stati oggetto di pronuncia specifica di accertamento, che passa dal 10 per cento del rendiconto 2005 al 30 per cento del 2009, al 44,4 per cento del

2010, per assestarsi al 34,7 per cento del 2012. Va precisato, inoltre, che, a partire dall'esame del rendiconto 2011, la Sezione ha deciso, in considerazione dell'entrata in vigore delle innovazioni conseguenti al d.lgs. n. 149/2011 e del d.l. n. 174/2012, di concentrarsi solo sui profili di grave irregolarità che più direttamente incidono sugli equilibri di bilancio presenti e futuri.

I dati relativi agli esiti del controllo sui rendiconti degli esercizi dal 2005 al 2012 possono essere analizzati nell'intento di tracciare un primo bilancio dell'attività del controllo-monitoraggio. Questa tipologia di controllo, come si è avuto modo di chiarire, viene svolta dalla Sezione sulla totalità degli enti toscani ed ha carattere necessario e concomitante in quanto rivolta all'analisi dell'intero ciclo di bilancio.

Tale controllo ha consentito una costante sorveglianza sulla finanza locale attraverso lo stretto collegamento tra l'organo di controllo interno e quello esterno (la Corte dei conti), incentivando inoltre gli organi di revisione all'attivazione di specifici e ulteriori controlli rispetto alle competenze originariamente assegnate dalle norme in materia.

Il controllo-monitoraggio, nato dall'esigenza di dare tutela all'unità economica del Paese e di garantire il coordinamento della finanza pubblica, aveva quale scopo principale la segnalazione delle più gravi criticità e irregolarità dei bilanci al fine di generare un processo di autocorrezione dell'ente in un'ottica non sanzionatoria e di coinvolgimento degli organi consiliari.

Per cercare di comprendere se l'obiettivo del controllo-monitoraggio sia stato raggiunto, è necessario distinguere le criticità/irregolarità relative alla corretta interpretazione e attuazione delle norme e di tipo procedurale, tutte direttamente riferibili alla condotta dell'ente e pertanto da questo più agevolmente sanabili, dalle criticità/irregolarità che riguardano aspetti sostanziali del bilancio, legati, oltre che alla gestione dell'ente, al contesto in cui esso si trova ad operare e che sono, pertanto, di più difficile risoluzione mediante gli strumenti a disposizione dello stesso.

Rispetto alla prima tipologia di problematiche, gli effetti del controllo esercitato dalla Sezione sono risultati più evidenti. Ad esempio, nel caso delle modalità di imputazione ai servizi per conto di terzi e delle anticipazioni di tesoreria, i rilievi nel tempo mossi dalla Sezione hanno ricondotto gli enti a procedure più corrette di contabilizzazione. Anche gli aspetti più problematici della gestione dei residui (corretta registrazione delle poste contabili e vetustà delle stesse) sui quali la Sezione ha posto particolare attenzione, sono stati, nel tempo, affrontati dagli enti. Le amministrazioni hanno realizzato una più corretta gestione delle partite mantenute a residuo con positivi effetti sulla veridicità ed attendibilità dei loro bilanci. La Sezione, infatti, ha potuto riscontrare un miglioramento del fenomeno e ha, conseguentemente, ridotto le proprie segnalazioni relative alla vetustà dei residui, che sono passate da 111 nel 2006 a 31 nel 2012.

Rispetto alla seconda tipologia di problematiche, l'efficacia del controllo risulta più difficilmente verificabile. Al riguardo, se è dato constatare una maggiore attenzione degli enti alle criticità segnalate dalla Sezione, si rileva al contempo la difficoltà degli enti stessi ad attuare misure effettivamente risolutive.

I risultati del controllo possono essere letti positivamente rispetto anche all'evidenziazione di taluni fenomeni che sono stati poi oggetto di particolare attenzione anche da parte del legislatore e, successivamente, tradotti in disposizioni normative. È questo il caso delle criticità relative all'indebitamento e, come già detto, alla gestione dei residui. Ciò ha consentito agli enti di acquisire una maggiore e preventiva consapevolezza su tali aspetti.

L'effettività del controllo rispetto alla finalità dell'autocorrezione può essere più concretamente verificata a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, che, rendendo obbligatoria l'adozione e la successiva valutazione delle misure correttive, costituisce un ulteriore strumento di rafforzamento del sistema dei controlli.

L'attività di monitoraggio, come strutturata dalla Sezione, ha permesso, inoltre, da una parte di fornire ausilio alle altre tipologie di controllo svolte dalla Sezione nel corso degli anni, e

dall'altra di agevolare la stessa nello sviluppo dei nuovi controlli ad essa attribuiti dal rinnovato contesto normativo.

La relazione in oggetto, oltre a costituire una rassegna dell'attività di controllo, ha permesso una lettura aggregata dei principali risultati contabili degli enti toscani, dalla quale si può trarre una prima valutazione sulla condizione finanziaria del comparto.

Tuttavia, come rilevato all'interno del referto, la sola lettura dei dati aggregati non consente una valutazione univoca dello stato di salute degli enti. Alcuni fenomeni, come ad esempio il saldo finanziario complessivo, evidenziano un miglioramento nell'ultimo triennio. Emerge però, al tempo stesso, un aumento del numero di enti a carico dei quali sono state rilevate gravi irregolarità in ordine al disavanzo sostanziale, il che evidenzia un peggioramento della situazione finanziaria effettiva. La lettura di questo dato consente quindi di evidenziare che, nonostante da un punto di vista formale il risultato finanziario degli enti appaia in miglioramento, da un punto di vista sostanziale tale miglioramento non risulta confermato.

La rilevazione di un aumento dei casi di disavanzo sostanziale può, inoltre, rappresentare un indice della scarsa capacità di programmazione degli enti, poiché dimostra che, a fronte dell'approvazione di bilanci in equilibrio, gli enti non riescono a mantenere tale equilibrio nel corso della gestione e al termine dell'esercizio.

È da tenere presente, inoltre, che la valutazione sostanziale del risultato di amministrazione costituirà un aspetto di particolare rilevanza per l'esame dei bilanci armonizzati, in quanto, con l'applicazione dei nuovi principi contabili, introdotti con il d.lgs. n. 118/2011, la discrasia tra il risultato di amministrazione "formale" e quello "sostanziale" potrebbe emergere con maggiore evidenza.

L'avvio delle procedure di armonizzazione richiederà necessariamente alla Sezione un adeguamento dei criteri del controllo, poiché i risultati conseguiti dagli enti andranno riletti alla luce dei nuovi principi contabili.

Il controllo monitoraggio, così adeguato, potrà rappresentare uno strumento di ausilio agli enti in questa fase di rinnovamento delle metodologie contabili.

Tale controllo, in relazione alle sue caratteristiche di conoscenza diffusa del comparto, potrà, inoltre, costituire la fonte di informazione per approfondimenti su casi specifici e di particolare gravità o su fenomeni che la Sezione riterrà meritevoli di ulteriori analisi.